



בית הדין לתחרות ירושלים

ת"כ 898-12-22 הממונה על התחרות נ' איתן שירותי רווחה בע"מ ואח'

תיק חיצוני:

לפני כבוד השופט דוד גדעוני

הממונה על התחרות

המבקשת

נגד

1. איתן שירותי רווחה בע"מ
2. מילגם בע"מ
3. מכבי יזמות וניהול בע"מ

המשיבות

פסק דין

1 לפניי בקשה למתן תוקף של צו לפי סעיף 350 לחוק התחרות הכלכלית, התשמ"ח-1988 (החוק) או
2 חוק התחרות) להסכמות שבין הממונה על התחרות (הממונה) לבין המשיבות: המשיבה 1 – איתן
3 שירותי רווחה בע"מ (איתן), המשיבה 2 – מילגם בע"מ (מילגם), והמשיבה 3 – מכבי יזמות וניהול
4 בע"מ (מכבי יזמות). הבקשה הוגשה חלף נקיטת הליכים להטלת עיצום כספי לפי פרק ז' לחוק.
5

6
7 1. ביסוד הבקשה עסקת מיזוג בין המשיבות שבוצעה מבלי שנמסרה על כך תחילה הודעת
8 מיזוג לממונה ומבלי שנתקבלה הסכמתה. הדברים התגלו אגב בדיקה של רשות התחרות
9 בעניין אחר ולפי מה שהוצג לממונה נעשתה החתנהלות בתום לב. עיקר ההסכמה הוא
10 בתשלום סכומים לאוצר המדינה: 720,000 ₪ על ידי איתן, 80,268 ₪ על ידי מילגם, ו-
11 900,000 ₪ על ידי מכבי יזמות. זאת, חלף הטלת עיצומים כספיים.
12

13 2. תמצית העובדות – העובדות העיקריות כפי שפורטו בבקשה ובתצהיר שהוגש בתמיכה לה
14 הן:
15

16 הצדדים: איתן היא חברה הנשלטת במלואה על ידי עמותה לשירותי טיפול ורווחה העוסקת
17 במתן שירות סיעודי לקשישים ולאוכלוסיות מוחלשות; מילגם היא חברה העוסקת במגוון
18 רחב של תחומים ובהם שירותים למגזר המוניציפלי והממשלתי, תשלומי חניה בסלולר
19 ושירותים רפואיים; מכבי יזמות עוסקת בהפעלת רשת זכיינים למתן שירותי
20 אופטומטריה, בהקמת בתי רופאים והפעלתם. מכבי יזמות נשלטת, באמצעות חברה
21 נוספת, על ידי קרן מכבי הפועלת בתחום של רווחה וקידום בריאות ומספקת שירותי רפואה



בית הדין לתחרות ירושלים

ת"כ 898-12-22 הממונה על התחרות נ' איתן שירותי רווחה בע"מ ואח'

תיק חיצוני:

1 לחברי מכבי (בכלל זה, לפי מה שהוגש, הפעלת רשת מרפאות שיניים, הפעלת מערך אשפוז
2 והמשך שיקום ועוד).

3
4 המיוזג: העסקה הנוגעת לענייננו נוגעת למכבי ביתי בע"מ (מכבי ביתי). מכבי ביתי היא
5 חברה שהוקמה בשנת 2016 כמיוזג משותף של מכבי יזמות ושל מילגם. ביום 12.9.2018
6 נעשה הסכם בין איתן, מילגם ומכבי יזמות לפיו רכשה איתן 33.3% ממניות מכבי ביתי
7 (כאשר לאחר העסקה תחזיקו כל אחת ממכבי יזמות ומילגם 33.3% ממניות מכבי ביתי).
8 העסקה היא "מיוזג חברות" כהגדרת מונח זה בס' 1 לחוק. העסקה הייתה טעונה מסירת
9 הודעות מיוזג וקבלת הסכמת הממונה לה, וזאת מכוח הוראת ס' 17(א)(2) לחוק (ובהתאם
10 לפרק 3.3 להנחיות הממונה לגבי הליכי הדיווח והבדיקה של מיוזגי חברות, הנחיות
11 המיוזגים). הרף האמור ביצעו המשיבות את המיוזג מבלי למסור הודעת מיוזג לממונה
12 ומבלי שנתקבלה הסכמת הממונה (ראו ס' 19 לחוק).

13
14 על פי מצגי המשיבות לממונה, מדובר בהתנהלות מחמת טעות שבתום לב. ההפרה התגלתה
15 על ידי רשות התחרות אגב בדיקה אחת. מכל מקום, הצדדים מסרו לממונה כי בסוף שנת
16 2019 הסכימו בעלי המניות במכבי ביתי על סיום פעילותה של החברה.

17
18 לאחר דין ודברים בין נציגי רשות התחרות לבין כל אחת מהמשיבות הגיעו הצדדים
19 להסכמות נושא הבקשה שלפניי.

20
21 3. ההסכמות – הבקשה למתן תוקף של צו להסכמות הוגשה חלף נקיטת הליכים להטלת
22 עיצומים כספיים לפי פרק 1' לחוק. בהתאם להסכמות, התחייבו המשיבות לשלם סכומים
23 לאוצר המדינה: איתן התחייבה לשלם סך של 720,000 ₪; מילגם התחייבה לשלם סך של
24 80,268 ₪; ומכבי יזמות התחייבה לשלם 900,000 ₪. כן הוסכם כי בכפוף לאישור הצו
25 המוסכם ולתשלום הסכום שנדרש מאת כל אחת מהמשיבות, לא תנקוט הממונה כל צעדי
26 אכיפה נגד אותה משיבה או מי מטעמה בגין אי מסירת הודעות מיוזג וביצוע המיוזג בטרם
27 קבלת הסכמת הממונה.

28
29 4. הבקשה – הממונה עמדה בבקשה על השיקולים בעטיים סברה כי התקשרות בהסכמות
30 מהווה דרך הפעולה המתאימה על פני נקיטת הליך להטלת עיצום כספי על המשיבות.
31 בהקשר זה ציינה הממונה כי ההסכמות יביאו לחסכון בעלויות התדיינות וימנעו את
32 הימשכות הליכים, בין היתר נוכח המשאבים הכרוכים בהליכי ערר על הטלת עיצום כספי,
33 וכי ההסכמות יאפשרו הפניית משאבים לטיפול בנושאים בעלי חשיבות ציבורית באופן



בית הדין לתחרות ירושלים

ת"כ 22-12-898 הממונה על התחרות נ' איתן שירותי רווחה בע"מ ואח'

תיק חיצוני:

1 המשרת את האינטרס הציבורי. הממונה עמדה על כך שמבדיקת רשות התחרות עולה כי
2 המיזוג אינו מעלה חשש סביר לפגיעה משמעותית בתחרות. לעמדת הממונה הסכומים
3 שישולמו לאוצר המדינה הם ראויים, הולמים ומרתייעים. הממונה הסבירה כי בקביעת
4 הסכומים שקלה את השיקולים והנסיבות המנויים בס' 50 לחוק ביחס לקביעת שיעורו
5 של עיצום כספי (וכפי שפורטו בגילוי דעת 1/16 הנוגע לכך). בכלל זה ציינה כי הובא בחשבון
6 המחזור הכספי של כל משיבה והמחזור המירבי שנקבע בגילוי הדעת כאשר מדובר במיזוג
7 שלו נמסרה בגינו הודעת מיזוג היה מאושר על ידי הממונה ללא תנאים. כן הובאה בחשבון
8 תוספת סכום להרתעה הולמת בהתאם לגילוי הדעת. לבקשה צורפו מסמכים שהוגשו
9 במעטפת סגורה ביחס לנתוני מחזור המכירות הרלבנטי של איתן ומילגם. הובא בחשבון כי
10 מדובר בעסקת מיזוג שאינה מעלה חשש סביר לפגיעה משמעותית בתחרות. לקולא נשקל
11 היעדר קיומן של הפרות קודמות כמו גם נקיטה בפעולות למניעת הישנות ההפרה. בנוסף,
12 מצאה הממונה כי יש מקום להפחית באופן משמעותי את הסכום שישולם בהשוואה לסכום
13 שהיה מוטל בעיצום כספי נוכח נכונות המשיבות לסיום ההליכים בצו מוסכם. במסגרת
14 המשא ומתן שהתנהל מול כל אחת מהמשיבות לצורך גיבוש הסכום לתשלום שקלה
15 הממונה גם את אופי פעילותה של כל אחת מהמשיבות. נוכח כלל האמור סברה הממונה כי
16 הצו המוסכם יסייע להרתעה מפני הפרת החוק ויקדם את הציות לו, וכי מתווה זה עדיף על
17 פני הפעלת סמכויות אחרות על פי החוק.

18
19 כאמור לעיל, הבקשה הוגשה בהסכמת המשיבות. לצד זאת צוין כי בכוונת מכבי יזמות
20 להגיש תשובה מטעמה לבקשה.

21
22 בהתאם להוראת ס' 50ב(ד) (1) לחוק התחרות פרסמה הממונה הודעה על הכוונה להגיש
23 בקשה למתן תוקף של צו מוסכם לבית הדין (נספח ד' לבקשה). לא התקבלו הערות או
24 התנגדויות מהציבור בהמשך לכך ביחס למי מהמשיבות.

25
26 5. תשובת מכבי יזמות – ביום 1.1.2023 ראתה מכבי יזמות להגיש תשובה לבקשה. בתשובה
27 הדגישה כי היא "אינה חוזרת בה מן ההסכמות שעליהן חתמה" (עי' 1 לתשובה) וכי היא "אינה
28 מתנגדת למתן תוקף של צו להסכמות בינה לבין הממונה או לגובה הסכום הנקוב בהן" (סי'
29 51 לתשובה). לצד זאת טענה מכבי יזמות כי בהתנחלות רשות התחרות כלפיה בקשר עם
30 ההסכמות נפלו פגמים. בחקשר זה העלתה מכבי יזמות שתי טענות עיקריות: האחת, נוגעת
31 לטיעונים שהעלתה מכבי יזמות במהלך המגעים מול הרשות ושלפיהם יש להחריג חלק ניכר
32 ממחזור של קרן מכבי מן המחזור הרלבנטי לחישוב התשלום משום שמדובר בתחומים
33 שאינם נוגעים לתחום פעילותה של מכבי ביתי הוא התחום נושא ההפרה, באופן המצדיק
34 הפחתה משמעותית של גובה התשלום. טענתה של מכבי יזמות בהקשר זה הייתה כי רשות



בית הדין לתחרות ירושלים

ת"כ 22-12-898 הממונה על התחרות נ' איתן שירותי רווחה בע"מ ואח'

תיק חיצוני:

1 התחרות דחתה טענות אלה מבלי לנמק את עמדתה; השנייה, כי מכבי יזמות התחייבה
2 לשלם סך של 900,000 ₪ בעוד שלגבי איתן נקבע סך של 720,000 ₪ אף שמדובר באותה
3 הפרה ואף שבניגוד לעמדת הממונה אין הבחנה בדבר אופי פעילותן הציבורית של השתיים.
4 בכך, זו טענת מכבי יזמות, היא הופלתה לרעה שלא כדין לעומת איתן. מכבי יזמות ציינה
5 כי סכום התשלום המוסכם עם איתן נודע לה רק לאחר שחתמה על טיוטת הצו המוסכם
6 עמה. בתשובתה המפורטת שטחה מכבי יזמות את טענותיה, תוך התייחסות לפגישות
7 שקיימה מול נציגי הרשות, ותוך צירוף מסמכים, ובכלל זה מסמכים וטיוטת צווים
8 שהוחלפו בינה לבין רשות התחרות במהלך המגעים שקדמו להסכמות. כאמור לעיל, מכבי
9 יזמות הבהירה כי היא אינה חוזרת בה מן ההסכמות. חרף האמור – כך הבהירה – ראתה
10 מכבי יזמות לנכון להביא לפני בית הדין את השתלשלות הדברים "על מנת שייתן דעתו
11 עליה ועל חשמתיותה" והוסיפה כי ככל שיימצא לנכון היא מוכנה להתייצב לדיון בעניין.
12 בהמשך הדברים ביקשה הממונה להורות על מחיקת תשובתה של מכבי יזמות מטעמים
13 שפירטה. מכבי יזמות השיבה לבקשה והתנגדה לה. בתשובתה ציינה שוב כי היא אינה
14 מתנגדת לצו המוסכם (סי' 8 לתשובה) אף שלצד זאת טענה כי כאשר הרשות פועלת באופן
15 שאינו תקין ניתן לידע על כך את בית הדין ומכבי יזמות מבקשת כי בית הדין "יכיר זאת
16 ויביע את עמדתו בעניין" (סי' 1 שם).

דיון והכרעה

18
19
20 6. לאחר שנתתי דעתי לכל שהובא לפני בית הדין פאתי לכלל מסקנה כי יש ליתן תוקף של צו
21 להסכמות שבין הממונה לבין כל אחת מהמשיבות.
22
23 7. בפתח הדברים יוער כי לא מצאתי להיזקק לטענות שהעלתה מכבי יזמות ביחס להתנהלות
24 רשות התחרות כלפיה במהלך המגעים שקדמו להסכמות. ההליך שלפניי הוא פרוצדורלי. מכבי
25 יזמות רשאית הייתה שלא להגיע לפתרון מוסכם עם הממונה. בתשובתה לפניי שבה
26 והדגישה כי אינה חוזרת בה מן ההסכמות או מגובח הסכום אותה התחייבה לשלם. זאת
27 ועוד. מכבי יזמות לא ביקשה ליתן סעד אופרטיבי כלשהו על יסוד הטענות שהעלתה כלפי
28 הרשות. במצב דברים זה ובנסיבות המקרה שלפניי בירור הטענות אינו נדרש לצורך הבחינה
29 אם צו מוסכם מקדם כראוי את אכיפת החוק והציות לו. מכבי יזמות הסבירה כי ברצונה
30 להציג את השתלשלות הדברים לפני בית הדין על מנת שבית הדין יביע את עמדתו בעניין.
31 אלא שככלל, בית הדין אינו מביע עמדה לשם הבעת עמדה מקום בו הדבר אינו נדרש לצורך
32 ההליך או לשם הכרעה בסכסוך. לא הונחה תשתית המצדיקה להידרש במסגרת שכאן
33 ובנסיבות שלפניי לטענות שבירור אינו נחוץ לשם מתן סעד (ראו והשוו, מכלל רבים, בג"ץ



בית הדין לתחרות ירושלים

ת"כ 898-12-22 הממונה על התחרות נ' איתן שירותי רווחה בע"מ ואח'

תיק חיצוני:

- 1 5318/21 עיריית רעננה נ' משטרת ישראל, בפסי' 58-60 לפסק דינו של כבוד השופט נ'
- 2 סולברג, תוך התייחסות לכלל לפיו בית המשפט אינו נדרש לשאלות תיאורטיות שאינן
- 3 מביאות לסעד אופרטיבי ובהעדר צורך בהכרעה בסכסוך קונקרטי (18.5.2022).
- 4
- 5 8. ומכאן לגופה של הבקשה.
- 6
- 7 9. צו מוסכם הוא אחד מהכלים העומדים לרשות הממונה בהתאם לחוק התחרות. מדובר
- 8 במנגנון המאפשר גמישות ומחירות בטיפול במצבים בהם מתקיים חשש להפרת הוראות
- 9 החוק. צו מוסכם מאפשר לממונה להגיע להסכמות עם הצדדים הנוגעים בדבר בין היתר
- 10 על מנת להבטיח שהתנהגות המקימה חשש להפרת החוק או לפגיעה בתחרות לא תישנה
- 11 וגסייע בקידום מטרות החוק בלא להמתין לסיומם של הליכי התדיינות ממושכים (למשל,
- 12 בג"ץ 4501/14 עו"ד פזסקי נ' הממונה על ההגבלים העסקיים בפסקה 3 לפסק דינו של
- 13 כבוד השופט נ' סולברג (23.7.15)). במסגרת בקשה למתן תוקף לצו מוסכם על בית הדין
- 14 לבחון, בין היתר, אם מטרותיו ראוינות ועולות בקנה אחד עם מטרות החוק; ואם בגסיבות
- 15 העניין ההגנה על האינטרס הציבורי תמומש בצורה הטובה ביותר באמצעות הצו (למשל,
- 16 ת"כ 39209-01-21 הממונה על התחרות נ' בוקינג.קום ישראל הזמנות למלונות אונליין
- 17 בע"מ בפסקה 21 לפסק דינה של כבוד השופטת (כתוארה אז) ת' בזק רפפורט (21.4.21);
- 18 בש"א (י-ם) 111/06 אוטו ליין בע"מ נ' הממונה על ההגבלים העסקיים בפסקה 21
- 19 להתלטת כבוד השופטת מ' שידלובסקי אור (22.2.07). על הממונה להפעיל את שיקול דעתו
- 20 בחחלטה להגיע לצו מוסכם בהתאם לכללי המשפט המנוחלי (ח"ע (י-ם) בנק המועלים בע"מ
- 21 נ' הממונה על הגבלים עסקיים בפסקה 24 לפסק דינה של כבוד השופטת נ' בן אור
- 22 (15.6.14); וכן בג"ץ 326/96 כספי נ' הממונה על הגבלים עסקיים בפסקאות 22-23 לפסק
- 23 דינו של כבוד השופט (כתוארו אז) א' מצא (2.12.96), עוד קודם לחקיקתו סי' 50 לחוק
- 24 התחרות).
- 25
- 26 10. לאחר שנתתי דעתי לתמונה שהובאה לפני בית הדין באתי לכלל מסקנה כי יש לאשר את
- 27 ההסכמות וליתן להן תוקף של צו.
- 28
- 29 11. הממונה בחרה ללכת בדרך של צו מוסכם לאחר ששקלה את השיקולים הצריכים לעניין.
- 30 אכן, המשיבות התקשרו בעסקת מיזוג ופעלו לביצועה בלא להגיש הודעות מיזוג ובלא לקבל
- 31 את הסכמת הממונה. לצד זאת, נמצא כי המיזוג אינו מעלה חשש סביר לפגיעה משמעותית
- 32 בתחרות או לפגיעה בציבור וכי לו הוגשה הודעת מיזוג העסקה הייתה מאושרת ללא
- 33 תנאים. הממונה הסבירה את השיקולים שחננה אותה בכל הנוגע בקביעת הסכום לתשלום,
- 34 בין היתר בהתייחס למחזורי המכירות של המשיבות ונוכח השיקולים הקבועים בחוק



בית הדין לתחרות ירושלים

ת"כ 22-12-898 הממונה על התחרות נ' איתן שירותי רווחה בע"מ ואח'

תיק חיצוני:

- 1 ובהתאם להוראות גילוי הדעת. לעמדת הממונה הסכומים שישולמו לאוצר המדינה הם
- 2 ראויים, הולמים ומרתיעים. הממונה שקלה שיקולים שונים לקולא ובכלל זה היעדר קיומן
- 3 של הפרות קודמות כמו גם נקיטה בפעולות למניעת הישנות ההפרה. היא הביאה בחשבון
- 4 את אופי פעילותה של כל אחת מהמשיבות ואת נכונותן לסיים את ההליכים באורח מוסכם
- 5 ובשלב מוקדם. הממונה עמדה גם על החיסכון במשאבים שבכך ועל האפשרות להפניית
- 6 משאבים לטיפול בעניינים אחרים באופן שיש בו כדי לקדם את האינטרס הציבורי. כאמור
- 7 לעיל לא באו הערות או התנגדויות לבקשה.
- 8
- 9 12. במכלול הנסיבות נראה כי ההסכמה שגובשה סבירה ומאוזנת. נראה כי יש בצו במתכונת
- 10 המוצעת ונכח הסכומים שנקבעו כדי לקדם את ההרתעה מפני הפרת החוק ולסייע בקידום
- 11 הציות לו ובאכיפתו. לא הובאו טעמים ולא הונחה תשתית שיש בה כדי לחתור תחת
- 12 השיקולים והמסקנה אליה הגיעה הממונה.
- 13
- 14 13. נוכח כלל האמור, הבקשה מתקבלת. בהתאם לס' 350 לחוק התחרות ניתן תוקף של צו
- 15 להסכמה שבין הממונה לבין איתן (נספח א' לבקשה), להסכמה שבין הממונה לבין מילגם
- 16 (נספח ב' לבקשה) ולהסכמה שבין הממונה למכבי יזמות (נספח ג' לבקשה).

המזכירות תמציא לצדדים.

ניתן היום, ה' אב תשפ"ג, 23 יולי 2023, בהעדר הצדדים

דוד גדעוני, שופט

22
23